

ELEMENTOS HISTÓRICOS, SOCIOLÓGICOS Y JURÍDICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA UNA BREVE RESEÑA. APORTES PARA EL DEBATE

HISTORICAL, SOCIOLOGICAL AND LEGAL ELEMENTS
OF THE POLITICAL PARTIES IN ARGENTINA A BRIEF
OVERVIEW. CONTRIBUTIONS TO THE DEBATE

David Cela HEFFEL¹ - Sabrina GARBOVETZKY²

RESUMEN:

El presente artículo tiene como finalidad analizar el status jurídico de los partidos políticos argentinos como corolario de la etapa democrática que se inicia en la década de 1980, se institucionaliza en la década de 1990, entra en crisis hacia finales de esos años y comienza un ciclo de transformaciones a partir del inicio del siglo XXI que permanece permeable hasta hoy y que se hace notar principalmente en las transformaciones normativas que acaecen a su labor cotidiana de representación política.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the legal status of Argentine political parties as a corollary of the democratic stage that began in the 1980s, became institutionalized in the 1990s, entered into crisis towards the end of those years and began a cycle of transformations at the beginning of the 21st century that remains permeable until today and that is mainly noticeable in the normative transformations that affect their daily work of political representation.

PALABRAS CLAVE: Partidos Políticos. Estado . Régimen electoral.

KEY WORDS: Political Parties. State . Electoral System.

I. Introducción

Durante la década del '80 y principios de los '90 del siglo XX, los sistemas políticos de América Latina sufrieron graves consecuencias de varios procesos de envergadura: la

¹ Lic. y Prof. en Ciencia Política (UBA); Magister en Administración Pública (UBA); Especialista en Administración de Entidades sin fines de Lucro (UBA); Especialista en Política y Planificación del Transporte (UNSAM).

² Lic. y Prof. en Ciencia Política (UBA); Diplomada en Currículum y Prácticas Escolares (FLACSO); Magistramdo en Ciencia Política (IDAES - UNSAM).

transición democrática, el declive de la matriz estado céntrica, la ingobernabilidad -derivada de la incapacidad de poner en práctica reformas económicas de largo alcance- y un quiebre en los modelos tradicionales de representación.

En Argentina, la vuelta de las instituciones democráticas despertó grandes expectativas en una sociedad que había gozado de una inestabilidad política de largo alcance. Este retorno a la democracia se inauguró como resultado de una crisis interna de la coalición gobernante hegemónica durante la última dictadura cívico-militar. Establecido el nuevo régimen, el gobierno -encabezado por la Unión Cívica Radical- se enfrentó ante el problema del mantenimiento de las instituciones poliárquicas; sin embargo, la consolidación de esta joven democracia no resultó hasta entrados los años '90 cuando el disciplinamiento de las Fuerzas Armadas y la llegada de las políticas neoliberales (durante presidencia justicialista de Carlos S. Menem) parecían solucionar la ingobernabilidad padecida por su predecesor. El modelo neoliberal implementado responsabilizaba ese déficit de gobernabilidad a la crisis fiscal de las instituciones públicas, al desarrollo orientado hacia el mercado interno y al propio Estado como responsable del desequilibrio macroeconómico del país. Bajo estos preceptos, se remarcó la urgencia y necesidad de un ajuste estructural orientado hacia el mercado, y ya no hacia el Estado, como principal protagonista.

La llegada de este tipo de políticas recomendadas por el "Consenso de Washington"³ generó un nuevo tipo de sociedad con el surgimiento de actores sociales más autónomos, menos politizados⁴, más diversificados, con menor identidad organizativa e ideológica que reconfiguró la relación Estado - Sociedad - Partidos. El derrumbe del modelo de desarrollo hacia adentro, su reemplazo por un modelo que da prioridad al sector privado y el intento de transformar al Estado (quitándole su rol protagónico y articulador) son, todos ellos, fenómenos que han contribuido a un "proceso de descentramiento de la política" (Lechner, 1996). La disolución de un tipo de sociedad caracterizada por la presencia de actores sociales con fuerte arraigo en la política partidaria se hizo evidente. Consecuentemente a ello, las instituciones precisamente representativas se vieron ante una encrucijada y punto de quiebre que, comúnmente, se denomina "crisis de representación". Este proceso, podría decirse, fue el resultado de problemas de gobernabilidad, de la falta de institucionalización de una democracia demasiado joven, de un insurgente cambio societal y, además, de la falta de respuesta por parte de los partidos políticos a los problemas reales de la ciudadanía (Novaro; 1996)

Podría pensarse, entonces, que esa pérdida de centralidad de la política junto con los problemas del vínculo representativo estimularon la emergencia de nuevas formas y de nuevos vínculos que derivaron en una transformación política, institucional y jurídica de los partidos políticos como instituciones centrales del funcionamiento de la democracia representativa. Por un lado, los partidos -en este contexto- transformaron sus estructuras y sus estilos de representación modificando los mecanismos de interacción entre estos y sus seguidores. Por el otro, como es de público conocimiento, esta etapa es precisamente aquella de la constitucionalización (reconocimiento estatal) de las organizaciones partidarias y de la garantía del monopolio representativo de éstas sobre la población.

3 Paradójicamente no fue ningún consenso sino más bien una imposición de discursos, ideas y propuestas que delinearon las reformas de los Estados en su conjunto en casi todos los países de la región. Sostuvo, entre otras cuestiones, que el logro de buenos resultados económicos requería la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica y la correcta fijación de precios.

4 La despolitización, consideramos, es un proceso derivado, de manera conjunta, por el medio instaurado por las persecuciones políticas desarrolladas durante el autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" y fuertemente complementada por el contexto económico producido como consecuencia de las reformas privatistas de la década del '90.

Ello no es un dato menor ni un hecho aislado sino que expresa la institucionalización de prácticas políticas con más de 100 años de historia que, no obstante, entrarán en crisis muy poco tiempo después.

Este primer reconocimiento jurídico de las organizaciones político partidarias es el puntapié inicial para una secuencia de normativas públicas que regularon y regulan a estas organizaciones políticas hasta nuestros días. En este marco, el presente artículo tiene como finalidad analizar el status jurídico de los partidos políticos argentinos como corolario de la etapa democrática que se inicia en la década de 1980, se institucionaliza en los '90, entra en crisis hacia finales de esos años y comienza un ciclo de transformaciones a partir del inicio del siglo XXI que permanece permeable hasta hoy y que se hace notar principalmente en las transformaciones normativas que acaecen a su labor cotidiana de representación política.

II. Conceptualización y naturaleza de los partidos políticos

Iniciando estas páginas, creemos conveniente comenzar con una definición sobre lo que consideraremos qué es un partido político (PP de ahora en adelante). Coincidimos con Juan Manuel Abal Medina en contemplar a estos como "una institución voluntaria que busca explícitamente influir en el estado, generalmente tratando de ocupar posiciones en el gobierno a través de elecciones y otra forma de legitimidad popular: posee una organización que pretende ser, o al menos se presenta, como duradera y estable y usualmente consiste en algo más que la expresión de un interés particular de la sociedad e intenta en alguna medida agregar intereses distintos" (2004:13).

Bajo esta noción, los partidos políticos son organizaciones necesarias para el desenvolvimiento de la democracia representativa, por tanto son instrumentos de gobierno cuya institucionalización genera vínculos y efectos jurídicos entre los miembros del partido y entre éstos y el partido, en su relación con el cuerpo electoral y la estructura del Estado, como órgano intermedio entre el cuerpo electoral y los representantes. Los PP coexisten como fuerzas de cooperación y oposición para el mantenimiento de la vida social, a cuya ordenación concurren participando en la elaboración y cristalización de normas jurídicas e instituciones (es decir, reglas de juego social), vinculados al desarrollo y evolución política de la sociedad moderna. Los PP reflejan los intereses y las opiniones que dividen a los ciudadanos, y actúan como intermediarios entre el gobierno y las fuerzas sociales, y de ellos surgen los que gobiernan.

"La institución de la representación, como mecanismo a través del cual la deliberación pública y las decisiones de gobierno se trasladan desde el titular de la soberanía democrática (el pueblo) hacia sus agentes (los representantes), establece la frontera histórica y teórica entre la democracia antigua o directa y la moderna o representativa". "La condición histórica del surgimiento de los partidos fue el incremento de la participación política, que se verificó fundamentalmente a partir de la profundización del proceso de urbanización de los siglos XVIII y XIX". (Malamud, 2009: 322).

La función o tarea que se considera habitualmente propia de los partidos es la de fungir como actores de intermediación entre la sociedad y el Estado.

Los PP, por definición, no actúan solos en un medio aislado sino que están en interacción permanente con las otras "partes" (partidos) del sistema político. Se diferencian de

la burocracia y las demás instituciones estatales porque, a título individual, carecen de monopolio alguno de representación o función. (Bartolini, 1986, en Malamud, 2009: 334). Para muchos autores del campo de la ciencia política y de la sociología, lo que define a un partido es su sociología. En ese sentido, es importante recordar que la principal tipología se construyó en torno al par derecha-izquierda que, a partir de la Revolución Francesa (1789, fin del régimen monárquico), se ha transformado en el criterio por excelencia para ordenar las ideas políticas. En general, pueden aceptarse las siguientes características:

1. Las fuerzas de izquierda tienen generalmente a cambiar el estado de cosas de la sociedad, preferentemente en favor de los sectores más desprotegidos de la población. Propone una mayor intervención del Estado en la economía y las políticas sociales -acentuando el valor igualdad-.

2. Las fuerzas de derecha pretenden mantener la situación social dentro de los límites estructurales en que se encuentra. La derecha contemporánea suele sostener la conveniencia de la no injerencia estatal y la primacía del mercado para la más eficaz asignación de los recursos entre las sociedades -recalcando el valor libertad-. (Bobbio, 1995, en Malamud, 2009: 325).

Para el caso argentino, es necesario destacar que la cuestión de la polarización no se produce de manera tradicional en términos de "izquierda" y "derecha" del espectro político, sino que la diferenciación entre las organizaciones radica en un arco político entre peronismo y antiperonismo, nombre que irá modificándose pero que, a la larga, remitirá siempre a la misma distinción. Esta polarización se sustenta sobre diferentes ejes: en la manera de entender los procesos económicos, en los modos de ver el rol de la sociedad y, por consecuencia, el Estado. Mientras que, por un lado, Perón destacaba constantemente la búsqueda de una democracia en todos los ámbitos sociales basada en una mejor distribución de los ingresos y una mayor participación obrera dentro del proceso de toma de decisiones; por el otro, el Radicalismo y otros partidos que encarnan el ala antiperonista de la representación política, toman como suyo el discurso de la democracia liberal. "No se trataba de un mero conflicto de distribución de bienes económicos, sino de una suerte de doble legitimidad. Por un lado la atribuida a las instituciones tradicionales de la democracia representativa -partidos, parlamentos, etc.- y la otra, atribuida a las fuerzas y organizaciones sociales [...]" (Zelaznik y Rovner; 1995).

III. Evolución histórica de la legislación sobre Partidos políticos en Argentina

En 1857, la Ley 140 fijaba el sistema de "lista completa" para la presentación de candidatos políticos a ocupar cargos públicos, con el fin de asegurar la gobernabilidad, pero también la hegemonía de los sectores conservadores. En efecto, sólo era posible que "votase" una pequeña fracción de la sociedad. Los caudillos locales controlaban, manipulando las listas electorales o mediante simple soborno e intimidación, siendo que el voto era "cantado" (es decir, a viva voz).

En los primeros casi 100 años de historia del país, la sanción en 1912 de la ley 8.871 (conocida como "Ley Sáenz Peña") reconoció los derechos políticos (sólo de los hombres mayores de edad, ya que recién en 1947 se instituyó el "voto femenino"), instaurando el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio. En los hechos, significó la incorporación de enormes sectores de la sociedad al cuerpo electoral, y consecuentemente, al régimen político. Se modificó también el régimen electoral, que al incorporar el sistema de lista incompleta favoreció una mejor representación que las conocidas hasta entonces.

El régimen político cerrado que imperaba había dado lugar al surgimiento de expresiones políticas opuestas que se agrupaban de diversas maneras, entre las que se destacaron no sólo los socialistas (contando Argentina con el primer legislador socialista de América⁵), sino también anarquistas, y particularmente la Unión Cívica Radical, primer partido político estructurado orgánicamente como tal en Argentina.

Durante el siglo XX, el período democrático que fue de 1916 a 1930, estuvo gobernado por la UCR, configurándose así, lo que Sartori (1980) denomina, un "unipartidismo predominante" en el cual, a pesar de que existían otras organizaciones partidarias tales como el Partido Conservador, éste era el único capaz de obtener la mayoría de los sufragios.

A partir de la irrupción del golpe militar de 1930, y la inauguración de gobiernos parlamentarios elegidos mediante fraudes electorales, se constituyó un sistema partidario de índole hegemónica (cuyo principal beneficiario fue el Partido Conservador) caracterizado por la ausencia de competencia real y efectiva entre las instituciones partidarias. Los próximos 50 años de la historia política del país estarán marcados por sucesivas interrupciones al orden democrático ya sea por golpes militares o por golpes cívico-militares, secuencias que contribuirían a delinear el perfil del régimen político argentino. Tan es así, que la primera norma que reguló la actividad de los PP fue dictada por un gobierno de facto, mediante un decreto-ley del 4 de agosto de 1931.

Los procesos de modernización del país -desarrollados como consecuencia de un nuevo perfil productivo y de inserción en los mercados mundiales- trajeron consigo nuevos clivajes sociales y políticos dando origen a un nuevo partido político representante de la clase obrera emergente: el peronismo o, posteriormente, Partido Justicialista. Este vino a desplazar el protagonismo de la UCR hacia el partido liderado por Juan Domingo Perón dando continuidad a una mecánica de competencia centrada en una sola organización política como lo sostienen Cavarozzi y Casullo (2002), aunque algunos otros académicos consideran a esta época como el verdadero origen de la competencia bipartidista. En este contexto, se dictaron leyes que rigieron la materia: en 1943 y, en plena inestabilidad democrática, en 1965.

Con el retorno del régimen democrático, se sancionó el texto básico de la actual Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP), N° 23.298 y se pone en evidencia la mecánica competitiva entre los dos partidos políticos principales: la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. El primero de ellos, la UCR, se vio sumamente afectada por las problemáticas acaecidas durante el gobierno alfonsinista (amenazas a la democracia, crisis económica, hiperinflación, violentas protestas, entre otras) hecho que generó un descreimiento sobre la representación política encabezada por este partido político y produciendo en él "[...] debilidad e inestabilidad institucional [...]" (Novaro; 1994: 1). Por su parte, el PJ logró reconstruirse por medio de una democratización interna y una reconfiguración de la alianza con el movimiento sindical y logró, debido a lo enunciado previamente, alcanzar el triunfo en las elecciones adelantadas de 1989. Esta modernización partidaria, sumada a su caracterización como un "partido de masas subinstitucionalizado" (Levitsky; 1996) y la fuerte predominancia de un candidato con un discurso mediático y neutral, le permitieron sobrevivir los vaivenes de la economía nacional en los primeros años de su mandato y adoptar las decisiones políticas y económicas -básicamente neoliberales y aleja-

⁵ Alfredo Palacios (1878-1965).

das de los elementos característicos del peronismo- que condujeron a una estabilidad aparente en lo social, en lo económico, y en lo político durante los siguientes 10 años.

Como todo sistema de partidos bipartidista, estos dos se alternaron en el ejercicio del poder gubernamental y fueron capaces de obtener mayorías propias sin la necesidad de recurrir a coaliciones electorales para alcanzar esta cantidad de votos, hasta la mitad de los años 90.

Es en este momento donde se quiebra el propio peronismo y surge una tercera fuerza política de centro izquierda: el Frente País Solidario (Frepasso)⁶. Por su parte, en este momento, el radicalismo logra recomponerse a partir de una estrategia distrital y local por medio de la autonomización de sus dirigentes locales cada vez más cerca de este nuevo partido político, el Frepasso, el cual contaba con el apoyo mediático pero no con los recursos políticos ni técnicos para pensarse como coalición gobernante. Este momento, y por ende la contextualización política, es clave para entender las normas que vinieron a posteriori incluida la reforma de la Constitución Nacional en 1994, el estatus constitucional y la de los partidos políticos, y la institucionalización de leyes regulatorias de estos y de los mecanismos electorales, los cuales estuvieron precisamente pensados para frenar el avance de nuevos contrincantes a la reelección menemista y, de esa manera, continuar con la competencia bipolar entre UCR y PJ totalmente beneficiosa para este último.

IV. Sobre los partidos políticos en la Constitución Nacional

Encontramos en la Constitución Nacional referencias a la forma de gobierno (representativa, republicana y federal, Artículo 1), y al tipo de actores que están habilitados para el ejercicio de la representación política, específicamente en el artículo 22: *"El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución [...]".* Como se mencionó, recién en 1994 se reconoce en la Constitución Nacional a los PP como actores definidos en la escena política en el Art. 38.- *Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.*

En el artículo 37 reconoce la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios. *Art. 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.* Este elemento se ha visto modificado en varias oportunidades. En primera instancia, las cuotas de género constituyeron un mecanismo correctivo de la participación política femenina, pues contribuyeron a hacer efectivo el derecho a ser electas como parte del cuerpo político. Argentina fue el primer país en introducir cuotas

⁶ Se aclara su denominación como frente y no como partido político ya que el FREPASSO fue una alianza compuesto de los siguientes partidos políticos: Frente Grande, Partido PAIS, Unidad Socialista y el Partido Demócrata Cristiano. Algunos de sus referentes fueron: Carlos "Chacho" Alvarez, Graciela Fernández Meijide, Fernando "Pino" Solanas, Carlos Azperu, Carlos Casier, Juan Pablo Cafiero, Anibal Ibarra, entre otros.

de género en su sistema electoral, con la sanción de la Ley 24.012 (de 1991) –de Cupo Femenino– que establece que los partidos están obligados a incorporar en sus listas un mínimo de 30% de mujeres en proporciones con posibilidades de ser electas, provocando desde su implementación un progresivo incremento de la representación parlamentaria femenina (Martin, 2016). No obstante, más allá de la existencia de un cupo mínimo de representación femenina en los ámbitos político partidario la condición de igualdad de participación entre los géneros y, por ende la representación parlamentaria, no llegaba a ser la necesaria para garantizar esa condición. Por ello, en noviembre de 2017, se sanciona la Ley de Paridad (27.412) basada en el principio equivalente por género de las listas presentadas por los partidos a cada elección. De esa manera, pasa a modificarse el Art. 60 bis del Código Electoral obligando a las instituciones partidarias a ordenar sus listas de candidatos legislativos (nacionales y del Mercosur) intercalando a mujeres y varones desde el primer candidato hasta el último de los suplentes. Además, regula el mecanismo de reemplazo debiendo este respetar indefectiblemente el género del legislador a suplantar.

En el artículo 77, al fijar mayorías agravadas para los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de los PP:

Art. 77.-Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

(*) Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

En el artículo 99, inciso 3, al contemplar la atribución del Poder Ejecutivo de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, se exceptúa de los mismos, entre otras materias, a la electoral y los PP.

La Ley Orgánica de los Partidos Políticos (LOPP) vigente es la número 23.298 (con las modificaciones introducidas por las leyes números 23.476, 24.191 y 25.611). Otras normas aplicables al régimen de partidos políticos están contenidas en el Código Electoral Nacional (CEN), Ley número 19.945 (texto ordenado por decreto número 2.135/83, con las modificaciones introducidas por las leyes números 23.247, 23.476, 24.012, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858 y 25.983). En particular, el CEN se refiere a los partidos políticos en sus artículos 55, 56, 60 y 61, pero además es de aplicación subsidiaria. Asimismo, este conjunto normativo debe complementarse con la Ley número 24.012 y su decreto reglamentario número 1246/2000, en relación al enfoque de género como ya hemos mencionado; la Ley 26.215 y sus modificaciones mediante Ley número 27.504, de Financiamiento de los partidos políticos.

V. Naturaleza jurídica en la Constitución y en la ley

Respecto a la naturaleza jurídica, la CN sólo reconoce a los partidos políticos como “instituciones”. Por eso, el tema presenta dos ámbitos diferenciados. Por un lado, se trata de asociaciones civiles, en tanto personas jurídicas, en lo que hace a la existencia de los partidos. Otro aspecto es la personería jurídico-política para presentar candidatos e intervenir en elecciones, que está sujeta a requisitos contenidos en la LOPP, de modo tal que

la caducidad de la personería jurídico-política no implica la extinción de la personalidad civil. La LOPP (artículos 1o., 3o., inciso c y 49) contempla el derecho de los partidos a obtener personalidad jurídico-política mediante reconocimiento judicial que comporta su inscripción en el registro público correspondiente. Dicha personalidad política se pierde si caduca el partido. Según el artículo 4o. de la ley que analizamos, los partidos pueden adquirir derechos y contraer obligaciones de acuerdo con el régimen dispuesto por el Código Civil (Hernández y Belisle, 2006).

VI. Formación de los partidos políticos

El artículo 38 de la CN expresa sobre los partidos políticos que *"su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos y la representación de las minorías"*, además del "acceso a la información pública" propio de un régimen republicano de gobierno.

La LOPP (artículo 1o.), garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos, a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos. Establece, además, las condiciones sustanciales (artículo 3o.): a) Grupo de ciudadanos unidos por un vínculo político permanente. b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido.

VII. Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

En los artículos 14, 18 y 19 reconoce el derecho a establecer el nombre partidario, al uso permanente de un número de identificación, y deber de establecer un domicilio legal; garantiza (de acuerdo a los artículos 35, 36 y 38) a las autoridades constituidas el uso del nombre partidario, el ejercicio de las funciones de gobierno y administración del partido y, en general, el desempeño de todas las actividades inherentes al mismo, lo que comporta además, los bienes, símbolos, emblemas, número, libros y documentación del partido, que son de uso exclusivo del mismo; indica también (artículos 57 y 63) que los partidos reconocidos o en constitución tendrán personería para actuar ante la Justicia Federal con competencia electoral, la que cumplidos los trámites necesarios, procederá mediante resolución fundada a conceder o denegar la personalidad solicitada (Hernández y Belisle, 2006).

En general, se trata de libertades amplias tanto para la constitución como cuanto para el ejercicio de las actividades de los partidos políticos en los procesos electorales, como lo testimonian diversas normas del CEN (entre ellos, los artículos 55, 56, 108 y 111). Se superan así etapas de la historia argentina signadas por proscripciones o restricciones para el reconocimiento de partidos que en la práctica significaban limitaciones de hecho a su organización.

En cuanto a restricciones la LOPP (artículo 11), indica que en los partidos nacionales, los partidos de distrito carecen del derecho de secesión, y agrega (según los artículos 13, 15, 16 y 17) que el nombre del partido no podrá ser usado por ningún otro, ni asociación o entidad de cualquier naturaleza dentro del territorio de la nación. La denominación

"partido" podrá ser utilizada únicamente por las agrupaciones reconocidas como tales, o en constitución. El nombre no podrá contener designaciones personales, ni derivadas de ellas, tampoco expresiones tales como "argentino", "nacional", "internacional" y sus derivados, o aquellas cuyo significado afecten o puedan afectar las relaciones internacionales de la nación, ni palabras que exterioricen antagonismos raciales, de clases, religiosos, o conduzcan a provocarlos. En caso de escisión, el grupo desprendido no tendrá derecho a emplear, total o parcialmente, el nombre originario del partido o agregarle aditamentos. Cancelada la personalidad política de un partido (ya sea por caducidad o por declaración de extinción), su nombre no podrá ser usado por ningún otro partido durante cuatro y ocho años, respectivamente (Hernández y Belisle, 2006).

Existen restricciones respecto de emblemas y símbolos análogos a las establecidas para el nombre (artículo 38), y además el partido extinguido por sentencia firme no podrá ser reconocido nuevamente con el mismo nombre, la misma carta orgánica, declaración de principios, programa o bases de acción política, por el término de seis años (artículo 53). Si bien, la Ley 23.298 no establece un control programático ni ideológico sobre los partidos políticos, se infiere a partir del artículo 38 que establece que su creación es libre dentro del respeto a sus disposiciones.⁷

La LOPP establece en su artículo 51, inciso d, entre las causas de extinción de un partido, la de impartir instrucción militar a los afiliados u organizarlos militarmente (Hernández y Belisle, 2006).

VIII. Sobre la Constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional

Entre los requisitos respecto de número o porcentaje de afiliados o adherentes, celebración de asambleas previas, funcionamiento en circunscripciones territoriales, la LOPP (artículo 7o., inciso a) exige una adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro electoral; nombre, declaración de principios y programa o bases de acción política, además de carta orgánica sancionados por la asamblea de fundación y constitución (artículo 7o., incisos b, c y d); y actuar en cinco o más distritos con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica (artículo 8o.) (Hernández y Belisle, 2006).

La LOPP exige además (según consta en artículos 7o., 8o. y 37): acta de fundación y constitución suscritas por adherentes; acta de designación de las autoridades promotoras, las que convocarán a elecciones para constituir las autoridades definitivas del partido; libros de registro (de inventario, de caja, de actas y resoluciones, etcétera); declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica nacional; acta de designación y elección de las autoridades nacionales del partido y de las autoridades de distrito; domicilio partidario central y acta de designación de los apoderados. En los partidos nacionales (artículo 11), los partidos de distrito carecen del derecho de secesión (Hernández y Belisle, 2006).

Afiliación, desafiliación y doble afiliación

Los artículos 23 y 24 de la LOPP estipulan bajo qué condiciones es posible afiliarse a un partido (domicilio en el distrito, presentar una ficha de solicitud que contenga datos per-

⁷ En la década de los años sesenta, la jurisprudencia de la Corte Suprema había admitido, en su momento, el control ideológico de los partidos —antisistema—, convalidando la negativa a otorgar la personería política a un partido que implicara un peligro para la subsistencia del Estado democrático, debiendo sujetarse al programa real o verdadero que surja, inequívocamente, de las actividades y antecedentes de cada agrupación política.

sonales, etcétera); y explicitan quiénes no pueden ser afiliados (los excluidos del padrón electoral, a consecuencia de las disposiciones legales vigentes; personal superior y subalterno de las Fuerzas Armadas de la Nación en actividad, o en situación de retiro cuando haya sido llamado a prestar servicios; personal superior y subalterno de las fuerzas de seguridad de la nación o de las provincias, en actividad o retirados llamados a prestar servicios; magistrados del Poder Judicial Nacional, provincial y tribunales de faltas municipales).

El artículo 25 expresa que no podrá haber doble afiliación. La afiliación a un partido implicará, en el mismo acto, la renuncia automática a toda afiliación anterior y su extinción. También se extinguirá por renuncia, expulsión o violación de lo dispuesto en las normas precedentes y en la carta orgánica partidaria.

IX. Requisitos para la Constitución / formación de partidos a nivel provincial

En cuanto a la constitución de partidos de distrito (provinciales), la LOPP específica, respecto de los requisitos ya enunciados para los partidos nacionales (artículo 7o. incisos b, c, d, e, f y g, y artículo 37), la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito o provincia. En rigor de verdad, los partidos de distrito son los primeros en formarse ante el juez federal con competencia electoral en cada provincia o distrito, ya que los partidos nacionales deben acreditar, previamente, tener personería en cinco distritos por lo menos.

X. Financiamiento de los partidos políticos

Como se podrá visualizar en los siguientes párrafos, el financiamiento partidario ha sido uno de los elementos que se ha visto modificado en contadas oportunidades. Ello se debe, principalmente, por la consideración e importancia de este en la competencia y la igualdad de condiciones de las organizaciones partidarias y, a su vez, por las diferentes transformaciones que han trastocado a estas estructuras políticas como consecuencia de la crisis de representación de finales de los '90 y principios de los años 2000 y que debieron ser institucionalizadas en un cuerpo normativo acorde.

Antes de comenzar a describir esta evolución, creemos pertinente definir que entendemos por financiamiento. El financiamiento hace mención a la "(...) política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes (...)" (Zovatto; 2000: 10). Este se produce de dos maneras diferentes en nuestro país: es público y además privado, dando origen así a un tipo de financiamiento mixto en; en este tipo se combinan ambas modalidades las cuales siempre una de ellas tiene predominancia sobre la otra generando así un desequilibrio entre ellas que es muy difícil de resolver.

XI. Contribución del Estado

La categoría de financiamiento público refiere a las contribuciones realizadas por el Estado a los partidos políticos, los cuales son otorgados de dos formas diferentes: 1) de manera directa en forma de beneficios monetarios o bonos o 2) indirecta tales como beneficios en reducciones impositivas, servicios de transporte, entre otras modalidades. Este tipo tiene como objetivo crear condiciones más equitativas para los actores políticos en una contienda electoral y, además, lograr una mayor transparencia en las contabilidades presentadas por los partidos ante los organismos públicos de control. Por el contrario, tiene como desventaja la dependencia que genera en muchas de las instituciones

partidarias sobre los recursos públicos que pueden llegar a obtener.

El artículo 38 de la CN expresa que el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Además, los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.

La materia estaba regulada en la LOPP; no obstante se sancionó la Ley 25.600, denominada "de Financiamiento de los Partidos Políticos", que derogó las disposiciones de la LOPP sobre el punto, e introdujo precisiones sobre el particular. Luego se sancionó la Ley 26.215 (que derogó la Ley 25.600) y se introdujeron algunas modificaciones mediante la Ley 27.504, del año 2019.

La Ley 26.215 comienza definiendo que el patrimonio del partido político se integrará con los bienes y recursos que autoricen la presente ley y la respectiva carta orgánica (artículo 1o.). Sobre las contribuciones estatales en dinero, la misma ley aclara que el Estado nacional garantizará el normal funcionamiento de los *partidos políticos reconocidos* mediante aportes destinados a las siguientes actividades: a) desenvolvimiento institucional b) capacitación y formación política, y c) campañas electorales primarias y generales.

Por desenvolvimiento institucional se entiende todas las actividades políticas, institucionales y administrativas derivadas del cumplimiento de la Ley 23.298, la presente ley y la carta orgánica partidaria, así como la actualización, sistematización y divulgación doctrinaria a nivel nacional o internacional.

Se agrega (artículo 6) que el Fondo Partidario Permanente será administrado por el Ministerio del Interior, y estará constituido por:

- a) El aporte que destine anualmente la Ley de Presupuesto General de la Nación.
- b) El dinero proveniente de las multas que se recauden por aplicación de esta ley.
- c) El producto de las liquidaciones de bienes que pertenecieren a los partidos políticos extinguidos.
- d) Los legados y donaciones que se efectúen con ese destino al Estado nacional.
- e) Los reintegros que efectúen los partidos, las confederaciones y las alianzas.
- f) Los aportes privados destinado a este fondo.
- g) Los fondos remanentes de los asignados por esta ley o por la Ley de Presupuesto General de la Nación, al Ministerio del Interior, una vez realizadas las erogaciones para las que fueron previstos.

Por otra parte (el artículo 7) establece que el Ministerio del Interior recibirá el veinte por ciento (20%) de la partida presupuestaria asignada al Fondo Partidario Permanente en la ley de Presupuesto General de la Nación, previo a toda otra deducción con el objeto de:

- a) otorgar las franquicias que autoriza la presente ley y aportes extraordinarios para atender gastos no electorales a los partidos políticos reconocidos;
- b) asignar el aporte para el desenvolvimiento institucional de aquellos partidos políticos reconocidos con posterioridad a la distribución anual del Fondo Partidario Permanente y aportes de campaña a partidos sin referencia electoral anterior.

Los fondos remanentes se integrarán al Fondo Partidario Permanente.

El artículo 9 establece cómo será la asignación del Fondo Partidario Permanente. Los recursos disponibles para el aporte anual para el desenvolvimiento institucional se distribuirán de la siguiente manera:

- a) veinte por ciento (20%), en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos.
- b) ochenta por ciento (80%), en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales. Sólo participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral.

XII. Contribución de particulares

El financiamiento privado consta de los recursos provenientes del sector privado derivados de aportes individuales (de afiliados, donaciones individuales, grupos de interés, empresas). Esta modalidad tiene como principal ventaja, como sostiene Zovatto, el fortalecimiento del vínculo entre los ciudadanos y los partidos políticos en el cual este financiamiento "(...) puede verse a la vez como una prueba y como un motor del sano arraigo de los partidos en las sociedades en que operan, acercando los candidatos a los ciudadanos y los sensibiliza sobre las demandas sociales. Opuestamente a ello, el financiamiento privado presenta la desventaja en la cual existe la posibilidad de generar una relación simbiótica entre partido y donantes respecto de los recursos y la posibilidad de crear redes clientelares en donde las entidades privadas solo pretendan financiar a los partidos para cooptarlos como representantes exclusivos de sus intereses corporativos generando así un intercambio de favores y prebendas en un tráfico de influencias (2000: 23).

Respecto de contribuciones de particulares, la Ley 26.215 admite los aportes privados, que podrán destinarse al Fondo Partidario Permanente o directamente a los partidos políticos (artículo 14). *Los partidos políticos podrán obtener para su financiamiento los siguientes aportes del sector privado:*

- a) *De sus afiliados, de forma periódica, de acuerdo a lo prescripto en sus cartas orgánicas;*
- b) *Donaciones de otras personas humanas -no afiliados- y personas jurídicas;*
- c) *De rendimientos de su patrimonio y otro tipo de actividades, incluidas las actividades promocionales;*
- d) *De las herencias o legados que reciban.*

El artículo 15 establece que *los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, ni tampoco se permitirán como aportes privados al Fondo Partidario Permanente:*

- a) *Contribuciones o donaciones anónimas. No podrá imponerse a las contribuciones o donaciones el cargo de no divulgación de la identidad del contribuyente o donante;*
- b) *Contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales, interestaduais, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires;*
- c) *Contribuciones o donaciones de permisionarios, empresas concesionarias o contratistas de servicios u obras públicas o proveedores de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad de Buenos Aires;*
- d) *Contribuciones o donaciones de personas humanas o jurídicas que exploten juegos de azar;*
- e) *Contribuciones o donaciones de Gobiernos o entidades públicas extranjeras;*
- f) *Contribuciones o donaciones de personas humanas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país;*
- g) *Contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores;*
- h) *Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales y profesionales;*
- i) *Contribuciones o donaciones de personas humanas o jurídicas que se encuentren imputa-*

das en un proceso penal en trámite por cualquiera de las conductas previstas en la ley penal tributaria vigente o que sean sujetos demandados de un proceso en trámite ante el Tribunal Fiscal de la Nación por reclamo de deuda impositiva. (Frase en negrita observada por art. 1º del Decreto N° 388/2019 B.O. 31/5/2019)

Se fijan, además, límites (artículo 16) al financiamiento. *Los partidos políticos no podrán recibir de una misma persona humana o jurídica por cada año calendario para desenvolvimiento institucional un monto superior al dos por ciento (2%) del que surge de multiplicar el valor del módulo electoral por la cantidad de electores registrados al 31 de diciembre del año anterior. Este límite no será de aplicación para aquellos aportes que resulten de una obligación emanada de las Cartas Orgánicas Partidarias referida a los aportes de los afiliados cuando desempeñen cargos públicos.*

La Ley 27.504 incorporó un artículo 16 bis respecto de los aportes en dinero. *Los aportes en dinero deberán ser efectuados únicamente mediante transferencia bancaria, depósito bancario acreditando identidad, medio electrónico, cheque, tarjeta de crédito o débito, o plataformas y aplicativos digitales siempre que éstos permitan la identificación fehaciente del donante y la trazabilidad del aporte.*

Prácticamente todos los artículos que hacen referencia a la financiación de los partidos políticos es reciente, según Ley 27.504 de mayo de 2019, e intenta brindar de mayor institucionalidad y transparencia al manejo de los fondos de los principales actores del sistema democrático como lo son los partidos políticos.

XIII. Reflexiones finales

Los partidos políticos son un actor esencial del sistema democrático y, con sus aciertos y errores, cuentan con legalidad para realizar la representación política de las demandas de la sociedad. No son los únicos actores que cumplen con ese rol, en tanto diferentes organizaciones de la sociedad civil (ya sean constituidos jurídicamente o no), grupos de interés, movimientos sociales, o medios masivos de comunicación, pero sí son los únicos que -amparados en la legislación vigente- logran acceder al ejercicio del poder político.

A lo largo de su existencia, los partidos políticos han intentado adaptarse institucionalmente a las realidades del contexto para cumplir con la función principal para la que son creados a la vez que las normas jurídicas que los regulan intentaron dar cuenta de ello. Muchas ya se han visto modificadas ante situaciones y prácticas políticas transformadas; muchas otras aún tienen desafíos importantes pendientes que permitan fortalecer el vínculo entre los partidos políticos y los ciudadanos, entre representantes y representados.

Coincidimos con Cingolani (2011) que aún con todas sus deficiencias, los partidos políticos continúan siendo la forma más aceptable de agregar intereses y evitar el riesgo de caer en formas peligrosamente fragmentarias, cortoplacistas e individualistas de entender y ejercer la política.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2004). "Los partidos políticos, ¿un mal necesario?" en Nun, José (director) Colección Claves para Todos, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, Marcelo y CASULLO, María Esperanza (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy. ¿Consolidación o crisis?" en *El Asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- CINGOLANI, Luciana (2001): "Partidos Políticos y Sistema de Partidos" en Aznar, Luis y De Luca, Miguel (comps.) Política. Cuestiones y Problemas. Buenos Aires: Editorial Cengage.
- HERNÁNDEZ, Antonio María; BELISLE, José Manuel (h) (2006). Regulación Jurídica de los partidos políticos en Argentina. En Zovatto, Daniel. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional.
- KINEN, Nicolás. (2011). Los partidos políticos en Argentina: reflexiones y propuestas para su fortalecimiento en el marco del humanismo cristiano. - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- LECHNER, Norberto (1996). "La política ya no es lo que fue" en Revista Nueva Sociedad N° 144.
- Leyes 23.298, 23.247, 23.476, 24.012, 24.191, 24.444, 24.904, 25.610, 25.658, 25.858 y 25.983, 26.215, 26.571, 27.504 en www.infoleg.gov.ar
- LEVITZKY, Steven (1996). "Una desorganización organizada: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino"; en Revista de Ciencias Sociales, N° 6.
- MALAMUD, Andrés (2009). Los partidos políticos. En Pinto, J. (comp.). Introducción a la ciencia política. 4ª edición, 7ª reimpresión, Buenos Aires, EUDEBA.
- MARTIN, María Elena (2016). Ciudadanía y participación política femenina en Argentina. Cuadernillo del Instituto Nacional de Capacitación Política, Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- NOVARO, Marcos (1996). "Los populismos latinoamericanos transfigurados", en Revista Nueva Sociedad N° 144.
- SARTORI, Giovanni (1980). Partidos y Sistema de Partidos. Madrid. Editorial Alianza.
- ZELAZNIK, Javier y ROVNER, Helena (1995). "Crisis y transformación del sistema de partidos en Argentina: probables escenarios" en Sidicaro, Ricardo y Mayer, Jorge Política y sociedad en los años del menemismo, Carrera de Ciencia Política, Oficina de publicaciones del CBC, Buenos Aires.
- ZOVATTO, Daniel (2017): "El financiamiento político en América Latina" en *STUDIA POLITICÆ* Número 40 primavera-verano 2016-2017 Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina